



TITLE:

# 「数える」から「ともに語る」へ: 地域研究による人道支援の創造的 評価に向けて

AUTHOR(S):

山本, 博之

---

CITATION:

山本, 博之. 「数える」から「ともに語る」へ: 地域研究による人道支援の創造的評価に向けて. 人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価 --被災社会との共生を実現する復興・開発を目指して-- 2011: 38-48

ISSUE DATE:

2011-03

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/229133>

RIGHT:

発行元の許可を得て登録しています.

# 「数える」から「ともに語る」へ 地域研究による人道支援の創造的評価に 向けて

山本博之 | 京都大学地域研究統合情報センター

## はじめに

地域研究も国際協力・人道支援も、いずれも人々が政府を通さずに国境を越えてつながることを通じて世界をよりよくしたいと考える点は共通している。そのため、地域研究と国際協力・人道支援が協力・連携を深めることの必要性が唱えられているが、両者の協力・連携は言葉で唱えるほど容易ではない。それは、地域研究者と国際協力・人道支援の実務者の双方の意識の欠如によるものではなく、専門性や評価法が異なるという構造的な問題に由来すると思われる。

地域研究と国際協力・人道支援が協力・連携すると、双方に、そして社会にどのような利益があるのか。具体的にどのような協力・連携の方法があるのか。協力・連携がなかなか進まないのはなぜなのか。そのような状況で現実的に意味がある選択はどのようなものなのか。本研究プロジェクト<sup>★1</sup>は、これらの課題に対する答えを探すために行われた。

本研究プロジェクトでは、以下の3つの課題を目標としていた。

- (1) インドネシアの災害を中心に、国際協力・人道支援の現場ではどのようなことが起こっているか、その特徴を把握する。
- (2) 地域研究と国際協力・人道支援の協力・連携にはどのような方法があるのか、そして実際にどのような課題があるのかを明らかにする。
- (3) それらを踏まえて、住民参加型の事業評価のあり方および将来の地域研究と国際協力・人道支援の協力・連携のために必要なことを提言する。

本稿では、特に2004年スマトラ沖地震・津波の被災地となったインドネシアのアチェ州での合同調査を中心に、地域研究者として本研究プロジェクトを通じて得られた知見を提示する。なお、本研究プロジェクトでは2年目にアチェでの学際調査を行ったが、このときに形成された地域研究者と実務者の連携は、合同調査実施後も本研究プロジェクトと連携して進められている共同研究活動として継続されている<sup>★2</sup>。そこでは2004年スマトラ沖地震・津波だけでなく、2007年スマトラ島南部沖地震（ベンクル地震）や2009年西スマトラ地震（パダン地震）などの災害も調査対象としていることから、本稿ではそれらの災害対応の調査結果も含めている。

被災社会と良好な関係を取り結び、共生を可能にする人道支援を実施するためには、住民の生活世界にもとづいた支援を実施することが大切である。すなわち、地域研究により蓄積された地域の内在的理解を支援に取り入れることが求められている。これまでの人道支援では、支援投入内容や活動実績に関する評価が中心であり、被災した地域社会や住民の視点からの評価はほとんど実施されてこなかった。いま必要とされているのは、地域研究者、国際協力研究者、NGOや国際機関などの実務家が共同で人道支援を評価し、教訓を導き出し、被災社会や人びとの視点に立脚した国際協力のあり方や評価軸を生み出すことである。この課題に地域研究者の立

### 注：

- ★1 文部科学省世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業「人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価——被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして」（研究代表者：中村安秀）。
- ★2 例えば、本研究プロジェクトのアチェでの学際調査（およびその準備段階でのワークショップ）で得られた地域研究と人道支援の連携をもとに、京都大学東南アジア研究所共同研究「アジアにおける大規模自然災害の政治経済的影響に関する基礎的研究」（2008～2009年度、代表：西芳実）および京都大学地域研究統合情報センター共同研究「災害対応と情報・人道支援、防災研究、地域研究の連携を求めて」（2010～2010年度、代表：西芳実）が組織された。これらの共同研究を基盤として、アジア政経学会全国大会共通論題（2008年10月16日、神戸学院大学）[山本2008a]、東南アジア学会緊急研究集会（2009年11月25日、東京大学）[山本編著2010]、東南アジア学会研究大会パネル（2010年6月6日、愛知大学）[西・山本編2010]をはじめとする研究集会・ワークショップが実施された。また、地域研究コンソーシアム（JCAS）の「共同企画講座」プログラムとの共催により、東京大学の学部学生を対象とする「平和構築論——地域文化研究から見る災害と復興支援」（2010年度冬学期開講）において地域研究者と人道支援の実務者が輪講形式で講義を行った。この講義に参加した地域研究者と人道支援の実務者は、「地域研究」（2011年3月刊行予定）の災害特集号に分担執筆している。

場からアプローチしたい。

## 1. 支援する物語、支援される物語——国際協力・人道支援の現状と課題

### 人道支援の3つの類型

国際協力・人道支援の現場では何が起こっているか。何の達成を重視しており、そのためにどのような方法を取っているかという観点から、筆者なりに国際機関、新興援助国、日本のNGOの3つの類型化を行ってみたい。NGOにはさまざまな規模や活動形態のものが、それらを一括りに「日本のNGO」として論じるのはかなり乱暴な議論になるが、ここでは厳密性の追求ではなく大掴みにして捉えることを優先していることをお断りしておきたい。「国際機関」および「新興援助国」についても同様である。

表 人道支援の3類型

類型	追求されるもの	進め方	受益者のニーズ
国際機関	標準ニーズ global standard	マニュアルと現地スタッフ	—
新興援助国	国益 national interest	大規模事業	—
日本のNGO	受益者の満足 local happiness	日本人スタッフ	○

以下、「国際機関型」「新興援助国型」「日本のNGO型」の3つの類型について簡単に紹介する。

### 国際機関型

国際機関型とは、人道上の危機に対応するという使命感を帯びて、標準ニーズを追及するという人道支援の理念に照らして事業を実施する団体を指す。人として生活する上で最低限保障されるべき環境があり、それを求めることは人として生まれたからには誰もが等しく持っている権利であり、また、他人にそのような環境を提供することは人としての義務であるとの理解のもとで行われるのが人道支援であり、この点において、生活に余裕がある人が自身の余剰分を恵まれない人に提供する慈善活動とは明確に区別される。

「基本的人間のニーズ」(Basic Human Needs: BHN) という考え方に象徴されるように、人間として最低限保障されるべき環境があり、それは地域や文化の違いに左右されないとの考えが支援のもとにある。与えるべきものや与える方法は国際的に標準化されている。事業の実施にあたっては、標準化された最低限の環境を迅速に均質かつできるだけ広範囲に実現することが重視される。達成すべき状況は自明であるため、支援の質をよくする上では、誰が支援スタッフになっても(経験の乏しい現地スタッフばかりであっても) 同等の質と量の支援を届けることができるようにマニュアルを整備することが重要になる。その発想をやや極端に言えば、すべきこととすべきでないことが状況ごとに一通りに定まるようなマニュアルが作られれば、それに従う限り、人道支援の経験や意識を共有していない人が実施しても最悪の状態は回避されるし、最低限の成果も保障されるということになる。

この考えに従えば、支援内容は被害の客観的なデータに基づいて自動的に定まるため、支援者が直接対面する人びとのニーズを汲み取ることは本来必要ないことと理解される。(ただし、実際の支援事業を展開する上では、支援対象者のモチベーションを高めて支援事業を効率的に実施したり、あるいは現場で支援事業に携わる

スタッフの士気を高めたりするためなどの理由から、国際機関型の人道支援事業においても対面する相手のニーズを汲み取ることも行われている。）

### 新興援助国型

新興援助国型とは、アチエの津波被災地における中国やトルコなどのように、近年の人道支援・国際協力の現場で見られるようになった新しいタイプの援助を指している。トルコや中国のように、以前ならば開発支援の対象となっていたような国や地域が人道支援の担い手となっている例が見られる。

新興援助国型の支援に特徴的な傾向の1つは、支援者である国や地域の存在が強調される点である。そのことが支援者側国家の政治経済的な利益と直結しているというわけではないが、国家のプレゼンスが強調されていることに象徴されるように支援者側の意図や要請を満たす形で実施されているという意味で「国益」の追求と呼ぶことができる。

アチエの津波被災地で見られるように、大規模な土木工事を伴う大型プロジェクトとして住宅再建事業が実施される場合もある。アチエの住宅再建事業の例では、国際機関や欧米の大手支援団体が住宅再建事業の対象を特定の村や地域に偏らせないように一つの村の住宅再建事業を独占せず、複数の支援団体が連携する形で事業を展開させていたのに対し、中国やトルコの場合は、特定地域の住宅再建事業をまるごと請け負う形で支援を実施し、その結果、事業地には同じ形で同じ色合いの復興住宅が立ち並び、集落の入り口には大きなゲートが設置され、「トルコ村」「中国村」と記され、中国やトルコの存在感を示す結果となった。このように、新興援助国型では支援事業における国益が重視されるため、その意味においては地元のニーズに合致しているかどうかは必ずしも重要ではないということになる。支援者側のプレゼンスが大きいという意味では裨益者に支援者の「顔が見える」援助となっていると言えるが、日本社会で期待される「顔が見える」援助とはやや趣が異なるように思われ、この点が新興援助国型を他の類型と分ける要因ともなっている。

もっとも、支援者側の意図や要請を押し付けることが必ずしも悪い結果をもたらすとは限らない。外部の支援者が、その被災社会が抱えている構造的な問題を十分に理解した上で、このような方向の復興もあり得るというビジョンを、場合によっては被災者たちの思いとは違う方向であっても積極的に提示したり実施したりすることもあり得る。

たとえば、台湾の支援団体である仏陀慈済(ツーチー)は、住宅再建支援事業を行うにあたり、いろいろな仮設住宅から被災者を集めて村を作った。その際には学齢期の子どもがいることを条件とした。村は新たに造成された土地で、住宅だけでなく学校や集会場を併設した新しいコミュニティを作った。ツーチーは他の被災地で積み重ねた経験を踏まえて、植栽や学校の配置に工夫を凝らした住宅地モデルを実施した。このように小中学校を中心にコミュニティを作るという明確な目的に沿って複数の避難所から選抜された被災者からなる復興村を作るとは、よい結果をもたらすかもしれないし、予期し得ない弊害をもたらすかもしれない。復興期のアチエで今後どのようなコミュニティがつくられていくかという問題と関わっており、中長期にわたる調査のなかで評価されていくことだろう。

### 日本の NGO 型

日本の NGO 型という類型を立てたのは、日本の NGO には国際機関型とも新興援助国型とも異なる人道支援のあり方への模索が見られると考えるためである。日本の NGO は、国際的な標準に合わせて支援事業を設計しようとするもの(国際指向)と、日本社会で得られた経験や技術を伝えることに重点を置くもの(日本指向)の2



つの方向のあいだで自らの方向を模索しているように思われる。

国際指向とは、国際機関や諸外国の大手支援団体が設定する標準にあわせて支援事業を設計し、理念上は究極的に国際機関型の人道支援を実施することを目指すアプローチである。支援対象の文化的背景によらず等しい支援を用意し、それを支援者の文化的背景によらずに効率的に支援対象に届けることを重んじる。そのため、現場の事業実施者の個性に左右されずに一定の水準の支援を多くの人びとに届けることができる。ただし、事業実施者の個性に左右されない点を突き詰めて考えるならば、日本の支援団体が日本人スタッフを被災地に派遣して事業を実施する必要はないということになる。日本の支援団体は、活動資金を提供するのが主な役割で、現場では国際社会や現地社会から優秀な事業実施者を雇って支援事業を実施した方が効率的であるという考え方も可能である。

もし国際指向をつきつめていけば、国際機関型と同様に、支援対象者のニーズを必ずしも考慮する必要はないということになる。しかし、日本では国際指向のNGOであっても、支援対象者のニーズにきめ細かく応えるべきであるとの考え方が強いように見える。これは、人道支援の提供を善意ではなく人としての義務と捉える人道支援の考え方を受け入れながらも、支援する側とされる側の間に権利・義務関係だけでなくそれ以上の関係を求めているためだろう。

国際指向の日本のNGOを見てみると、国際的な標準ニーズに対応して事業を実施しているにもかかわらず、支援対象が満足するかもしれないかと無関係に人としての義務を果たしたからそれでよいとは思わず、受益者からの感謝を期待するという面も持っている。あるいは、支援事業で供与した住宅に住民が入居せずに空き家になっているのを見ると、投入した資金が無駄になったのではないかという懸念とは別に、支援が住民に喜ばれていなかったのではないかと、住民が自分たちを裏切ったのではないかという思いにとらわれたりもする。これは、支援の際に、相手が喜ぶかどうかにかかわらず供与内容に絶対の価値があるとの立場に徹することができず、支援者と支援対象者のあいだの信頼関係を期待したり、支援対象が支援内容に満足することを求めたりしているためであるといえる。支援団体のドナーが支援対象者の笑顔の写真を求めることも同じように考えることができる。

もう一方の日本指向は、日本の技術や経験を伝えることに重きを置く支援のあり方を指す。日本指向の支援事業は現場の事業実施者の個性に大きく左右されるため、誰にでも実施できるわけではない。また、短期間に多くの人に対して実施する支援事業には適さないという課題がある。

日本指向の支援事業においては伝えるべき技術や経験の内容は明らかであり、支援者側の意図や要請にしたがって支援を実施するのであり、この考え方をつきつめれば、支援対象者のニーズを把握する必要はないということになる。しかし、日本指向のNGOは支援過程を重視して支援事業を進めようとするし、その過程で支援対象者のニーズに対応していることも求めているようである。

以上、3つの類型について大まかに紹介してきた。国際機関型も新興支援国型も、その論理を突き詰めて考えれば、支援対象のニーズを汲み取ってそれに対応することは最優先の事項ではないが、それに対して日本のNGOは、国際指向であれ日本指向であれ、支援対象のニーズを汲み取ってそれに対応することに関わり高い優先順位が付けられているようである。このことは日本のNGOの弱さでなく、ここに日本のNGOが模索している人道支援のあり方の可能性が見られると言える。

## 2. ニーズと物語

### 被災者が言うことを聞くこと、被災者が言わないことを聞くこと

支援対象者のニーズを知るということはどういうことか。支援事業に先立って行われているニーズ調査では、果たして本当にニーズを知ることができるのか。第一に、人の要求は限りがなく、終わりが無い。あるニーズが満たされれば別のニーズが生まれる。ニーズを支援対象者の意向にのみ依拠して定める考え方のもと、支援対象者にニーズを尋ね続けられれば、ニーズが満たされる時は決して訪れないだろう。第二に、支援対象者自身が自分にとって必要なものを理解しているとは限らない。貧困を例にとれば、その克服のために何が必要かを支援対象者に尋ねた場合、ある人は教育だと答えるかもしれないし、別の人は事業を始める資金だと言うかもしれない。しかし、もしかしたらその地域に道路を敷設することがその地域の経済振興を助けるかもしれない。当事者が常に事情を最もよく知っているとは限らない。第三に、「何が必要か」という問いへの回答の形でニーズ調査を行った場合、質問された側が質問者の意図を汲み取って、その意向にあわせて回答することも少なくない。「何が必要か」と尋ねられても、相手が提供できるものとか離れた希望を言っても実現しない。そのため、答える側は、尋ねる側がこの程度なら与えられそうだと思うものを思い浮かべてニーズを答えたりする。このように考えるならば、支援対象者に直接尋ねてニーズを調べるという方法は理論的に破綻していると言える。それにもかかわらず形だけ支援対象者に質問を行って回答を得ても、それはアリバイ的なニーズ調査にしかならないだろう。

改めてニーズ調査の目的を考えるならば、支援される側が満足する支援を行いたいためである。先に見たように質問によりニーズを調べることは理論の上で破綻している。そうであるならば、ニーズ調査とは別の方法で支援される側が満足する支援を求めればよいということになる。この点に関連して、本稿では支援される側の「物語」に注目する。

### 人道支援と物語

人道支援には、記憶に残る支援と記憶に残らない支援がある。

支援される側は、突然やって来た外部の人たちに理由も目的もわからず支援されるのではなく、支援される理由となる「物語」を求めている。現実に基づいていても創作であってもよいが、それを自分たちの物語として語り継ぐことができれば、それは記憶に残る支援となる。

アチェ州バンダアチェ市ランバロスケップ地区に住むヌルガハヤさんは、津波被災後に仮設住宅で暮らしていたとき、日本の NGO 団体から「ベーカーリー起業支援」としてコンロなど製菓用具一式の供与を受けた。津波の3年前に夫を失っていたため、別の地元 NGO 団体からも「寡婦支援」の枠組みで優先的に住宅供与を受けた。しかし供与された住宅は壁と屋根だけのお粗末な造りで、ドアもトイレも自費で造らなければならず、完成には程遠いものだった。

2008 年 8 月に半年ぶりに訪ねると、ヌルガハヤさんの様子はすっかり変わっていた。製菓用具を供与した NGO 団体のロゴを見ても何も思い出さず、菓子作りのコンロなどは全て自費で購入したと言うようになっていた。その上、これまで口癖のようだった瑕疵住宅への不満は一切なくなり、高価な日用品を買ったことを半分得意げに話してくれた。その様子は、被災から3年経って、「他人に与えられたもので暮らす被災者」から「自分のお金で必要なものを買う私」へという意識の変化があったことが伺われた。未完成のまま放置されている住宅をはじめ、物質的な生活環境はまだ復興の途上にあるが、少なくとも心理的には被災者という状態から脱したということだろう。

ヌルガハヤさんがコンロなどを自分で買ったと言ったのは、見栄を張ったり騙そうとしたりしたわけではなく、半ば無意識に記憶が書き換えられたと考えるべきだろう。津波後の記憶が書き換えられている例にはほかにもいくつもある。同地区で同じ NGO 団体の起業支援によって津波後に開設された雑貨屋を訪ねると、迎えてくれた新顔の店主が、この雑貨屋は津波前から営業していたもので NGO 団体の支援とは無関係だと話してくれた。バンダアチェ市内のこの地区は人口の流動性が高く、津波から３年半のあいだに入れ替わった住民も少なくない。いつまでも被災や復興という気分で見られるわけでもないということだろう。

それと対照的に、北アチェ県の岬の先端に位置する漁村のクアラクルト村では、津波後にドイツの NGO 団体によって漁船供与と側溝整備と住宅再建の支援が行われたことを村人たちがとてもよく覚えていた。ドイツの NGO 団体がこの村を支援した理由として、1978 年にこの村の沖合で起こった飛行機事故でドイツ人乗客が助かったというエピソードを、まるで昨日のことのように村の男たちが語ってくれた。隣のマタントゥノン村でも、日本人による支援活動の話を聞きたいと言ったら、すぐに広瀬憲夫さんの名前が出てきて、この村で広瀬さんのカウンターパートを務めたイスマイルさんと呼んでくれた。

バンダアチェと北アチェの例は、自分たちを支援した NGO 団体や個人を覚えているか忘れていくかという意味で両極端だが、それを都市と漁村という違いで理解するのは適切ではないだろう。クアラクルト村でも、津波のときに高さ 5 メートルや 9 メートルの波に襲われたと村人たちが語ったように、記憶の書き換えが行われていないわけではない。この村で支援活動を行った個人や団体はほかにもあっただろうが、その記憶は失われている。他方で、ランバロスケップ地区でも、集合的な記憶として住民の間で語り継がれていたわけではないものの、日本の NGO 団体のことを覚えている人にも何人か出会った。

このように、記憶の書き換えが進むなかで、失われていく記憶がある一方で、津波から３年半たっても記憶が失われず、むしろ集団で共有され、強化されている記憶もある。記憶が維持されている事例に共通しているのは「物語」の存在である。物語になると、起こったことが正確に語り継がれるとは限らず、多少の脚色が加わったりして、人々にわかりやすい形で語られる。物語になることで、語っている人たちも納得するし、聞いた人々の記憶にも残る。その逆に、物語がないと人々の記憶に残りにくく、被災後に起こったことについての記憶が書き換えられていくときに別の記憶に押しつけられ、忘れ去られてしまったりする。

被災者が物語を求め、ときに記憶の書き換えまで行っているのは、自分の身のまわりで何が起きているかを納得したいためにほかならない。納得したいのは未曾有の津波被害がどうして発生したかということだけではない。その後に押し寄せた支援についても納得のいく説明を探している。忘れ去られる支援と忘れられない支援の違いはおそらくここにあるのだろう。支援される人々がどのような論理で支援事業を受け止め、ある支援事業がどのような物語に沿って解釈されるかを知る上では、地域に内在的な論理に関する知見を積み重ねてきた地域研究の専門性が役に立つはずである。

## 支援する側の物語

物語を求めているのは支援される側だけではない。支援する側も物語を求めている。

現場の実務家は、事業を社会全体の中で位置づけることの必要性を十分理解しているようだ。アチェで行った学際調査の際に、国際移住機関(IOM)や日本赤十字の現場スタッフが語ってくれた「現場が抱える最大の悩み」が印象的だった。それをまとめると次のようになる。支援現場にいと現地社会の全体的な状況が見えないし、支援事業全体の中長期的な方針がわからないため、現場でどちらの方向にむけて調

整を行えばよいかわからず交渉力が低下する。あるいは、支援事業の撤退時期が支援対象に知られていると、その期間を超えた中長期的なコミットを支援対象に求めにくい。

事業の位置づけや方向性が必要なことは支援団体の本部も了解しているが、現場から離れた本部に支援事業の位置づけや方向性を求めるのは酷かもしれない。他方、現場のスタッフは日々の活動に追われており、位置づけや方向性まで考えている余裕はほとんどない。このような状況で、本部はドナー向けに説明しやすい報告を求め、現場では日々の活動への対応に追われ、本部と現場のあいだの溝が広がっていく。さらに、本部が行う評価では配給した物資に重複がないかなどの「数えられるもの」が対象となるため、現場で行われている有意義な試みが掬いあげられることはほとんどない。その一例を挙げれば、スマトラ沖地震・津波で被災直後に多くの支援団体が州都バンダアチェに殺到したが、日本の支援団体のいくつかはあえて情報の少ない（したがって報道陣が多く入っていない）アチェ西海岸に入って活動を行い、紛争下で治安当局と交渉を重ねながら事業サイトを拡大していき、このことが軍事勢力による「囲い込み」を受けていたこの地域を開放することにつながった（西 2011）。しかし、このような「数えられない」意義は、人道支援業界の論理では評価されにくいようである。

現場スタッフが支援事業の位置づけや方向性を求めていることは、支援活動を行う側も自分たちの活動内容に納得を求めていることを意味している。多くの場合、その肝心の部分が本部と現場の間で宙ぶらりになったまま事業が進められているようだが、支援事業の位置づけや方向性、さらに「数えられるもの」以外の部分での評価など、地域研究のような外部の専門性が活用できる部分は少なくないように思われる。

なお、人道支援ではなく慈善事業の話になるが、2010 年 12 月末から 2011 年 1 月にかけて、日本では「タイガーマスク現象」が話題になった。漫画作品のヒーローであるタイガーマスク（あるいはその正体である伊達直人）の名義で児童養護施設にランドセルや文具の寄付がされたとのニュースをきっかけに、日本全国で同様の寄付行為が相次ぎ、短期間に日本国中の都道府県で「タイガーマスク」が出現するに至った。特定の個人や団体によって行われた運動ではなく、ニュース報道などで知った人たちが同時多発的に便乗して行った結果として生じた現象である。漫画作品のキャラクターを用いた慈善活動はほかにもあるが、特定の呼びかけに応えるのではなく自発的な行動として同時多発的に発生したこと、そしてタイガーマスク以外のキャラクターを名乗る人たちも少なくなかったことなどを考えると、世の中の多くの人は慈善活動への関心を持っており、適切な物語が与えられれば（あるいは物語を自分で見つけられれば）積極的に慈善活動に参加するということを示しているように思われる。

### 3. 地域研究者は地域をどのように読み解いているか

#### 地域研究の専門性

支援される側の人々にとって（そして支援する側の人々にとっても）納得のいく支援は、質問によるニーズ調査によってではなく、地元の論理に基づいた「物語」に沿った解釈を得ることで可能になる。支援する側と支援される側は、互いに文化背景が異なるためにはじめはそれぞれ別の「物語」を語るかもしれないが、支援事業を進める過程で互いの物語を理解しあえば、新しい共通の「物語」をともに語ることも可能になる。その橋渡しこそ地域研究者が積極的に担うべき役割だろう。

地域研究者はどのようにして「物語」の解釈を行っているのか。これは地域研究の専門性は何かという問いと密接に関わっている。

誤解されがちだが、地域研究者とは「ある地域の〈固有名詞〉をたくさん知っている人」ではない。専門性に応じて必要な〈固有名詞〉の知識はあるが、それだけでなく、



「〈一般名詞〉どうしの〈つながり方〉に関する理解がある人」である。

〈固有名詞〉をたくさん知っているということは、その地域で何か情報やモノがほしいとき、迷わずまっすぐにどこに行けばそれが得られるかを知っているということである。その力は平常時では威力を発揮するが、大規模自然災害のように社会の秩序が大きく崩れているときには既存の〈固有名詞〉では十分に対応できない可能性がある。地域研究者は〈一般名詞〉のつながり方を理解しているため、何か情報やモノがほしいとき、何回かのトライアルによってどこに行けばよいかを探り当てることができ、目的に到達することができる。また、情報を単独で与えられたとき、何回かの聞き取りを通じて、与えられた情報の信頼度や妥当性を判断することができる。別の言い方をすれば、地域研究の専門性とは、いつ何を尋ねられても研究対象地域のことについて詳しく知っていることではなく、現場で見聞きした事実の断片を組み合わせて、そこで何が起きているかの全体像(「地域のかたち」)を組み立てることにある。

### 「呼びかけ」に応答する地域研究

地域研究者は「地域のかたち」を把握するのに長けている。では、災害対応を効率的に行うためには、災害の発生前から地域研究者が世界各地の「地域のかたち」を持ち寄り、登録しておけばよいのか。この考え方が有効に機能する地域もあるかもしれないが、全ての地域について成り立つわけではない。それは、それぞれの地域は潜在的にさまざまな課題を抱えており、個々の災害によってそれらのうちどれが露わになるか予測できないためである。また、地域研究者がふだん認識しているのは研究対象地域が抱えるさまざまな課題の一部でしかなく、研究対象地域の全ての課題を明瞭な形で意識しているわけではないためでもある。

地域研究者が被災地でいろいろな状況を見たとき、そこから「地域のかたち」を導き出すことは可能だが、一見しただけで「地域のかたち」が明確な形で像を結ぶとは限らない。それは、地域研究者は研究対象地域についてさまざまなレベルの情報を持っているため、一般の人が見て違和感を持つようなことでも、地域研究者にとっては常識の範囲内であることも多いためである。その結果、地域研究者は現場で見たいのことに驚かなくなっている。このような状況では、防災や人道支援の実務者から質問の形で呼びかけを受けると、それに応答する形で地域研究者の中で「地域のかたち」が明確化されることがある。

本節では、2004 年以降のスマトラで発生した地震・津波災害を取り上げ、被災地で見られる違和感のある出来事について、地域研究者である筆者が防災・人道支援の実務者から質問を受け、それに応答する過程で「地域のかたち」が得られた様子を紹介する。これにより、災害を契機としてスマトラの「地域のかたち」が浮かび上がるとともに、地域研究者が「地域のかたち」を得る過程を示したい。

#### (1) 軍事勢力による「囲い込み」——2004 年スマトラ沖地震・津波(アチェ)

2004 年 12 月に発生したスマトラ沖地震・津波(インド洋津波)の最大の被災地となったスマトラ島北端のアチェ州では、被災前に紛争地だったこの地域がもともと外部世界とつながることで発展し、そのため外部世界とつながる経路の確保が重要であること、そしてそれゆえに外部世界とのつながりを一元的に支配しようとする「囲い込み」に弱いという課題を抱えていたことが明らかになった。

2005 年 8 月、筆者は日本の人道支援団体のアチェにおける支援活動に対する事業評価を行った。その際に問われたことの 1 つが、紛争地でもあったアチェで「国軍との関係をどのように考えるべきか」という問いであった。地震・津波発生時にアチェは紛争状態にあり、そのため国軍はアチェで活動する外国の支援団体に対して治安上の理由から事業地に同行することを求めている。規模の大きい支援団体には国軍

による同行を拒絶したところもあったが、このNGOは結果として国軍との関係を完全に断つことはせず、徐々に距離を置く方法を取った。これがNGOの中立性・独立性に照らして妥当であるかという問いである。

アチェは、アチェのインドネシアからの分離独立を唱える武装勢力と政府・国軍との間で紛争状態にあった。人道支援の考え方では、内戦・内乱とは、一方に政府(国軍)があり、他方に反政府(民衆)があって、両者が軍事的に対立していると理解される。津波被災者は民衆側にあるため、それを支援する上で敵対する勢力である国軍の同行を受けてよいものかという問いである。

アチェの紛争は国軍側と独立派勢力の双方による住民の「困い込み」であり、政府・国軍側と反政府・民衆側の対立という構図で捉えるべきではないという「地域の私たち」を提示した。

## (2) 米を捨てる被災者——2007 年ベンクル地震

2007 年 9 月に発生したスマトラ島南西沖地震(ベンクル地震)では、筆者は地震発生から 2 日後に現地入りして人道支援団体の初動調査に同行した(山本 2008)。

ベンクルでの調査中、支援団体から米の供与を受けた被災者が、何かに怒って米袋を道路に叩きつけ、米を道路に撒く事件があった。この出来事は全国ネットのテレビニュースで繰り返し報道され、インドネシア全国の知るところとなった。これを見た実務者の質問は、「被災地の治安の状態はどうか、支援者が住民に襲われたりする心配はないか」というものだった。

被災地となったベンクル州北部は、もともとあまり人が住んでいない未開拓の土地であり、沿岸部や丘陵地にまばらに人が住んでいる程度だった。1980 年代にアブラヤシ農園が開発され、それに伴ってベンクル市とパダン市を結び幹線道路が海岸に沿って作られると、幹線道路沿いが行政や商業の中心となり、人々も幹線道路沿いに住むようになった。他地域から移ってきて経済的基盤が十分でない人たちは沿岸部に住み、幹線道路沿いに住む人たちが所有する漁船に乗って魚を取る仕事に就いており、幹線道路沿いの人々と沿岸部に住む人々の間で日常的に確執が存在していた。

この地震では、幹線道路沿いに住み、家屋の被害が比較的軽微だった人たちは、余震による自宅の倒壊を恐れ、自宅前にビニールシートなどで自家製のテントを張ってそこに寝泊まりした。これに対し、沿岸部の住民は津波の恐れがあるため、自宅を離れて内陸の幹線道路まで行き、役所前やモスク前の広場に集団で避難した。広場にはテントがないため、インドネシア政府の社会省などが供与した大きなテントを張り、そこに何世帯も集まって寝泊りした。

支援者や報道関係者は幹線道路を走り、被災者を見つけると取材したり支援したりしていた。幹線道路沿いには自宅前に小さなテントを張って避難している人もたくさんいたが、集団で避難している方が目立つため、沿岸部からの避難者がいるテントに立ち寄って情報を聞いたり支援を提供したりする支援者や報道関係者が増えた。しかし、沿岸部と幹線道路は行政上は別の郡に属するため、幹線道路沿いの自宅前に避難している人びとの目には、本来なら自分たちの地区に与えられるべき支援がよその地区の被災者に取られていると映った。そのため、役所前やモスク前の避難所への物資の配給をめぐる被災者どうして小競り合いが起ころ、ふだんから幹線道路沿いの住民との間に確執があった沿岸部からの被災者が支援物資の米袋を道路に叩きつけて米を道に撒く事件が起こったのである。

## (3) 水のない尾根に住む人々——2009 年西スマトラ地震

2009 年 9 月の西スマトラ地震の被災地となった西スマトラ州のパダンパリアマン県では、地震発生直後に現地入りして初動調査を行った工学の専門家による報告

会場で、どうしてこの地域では山間部で人々は尾根に家を作るのか、崖が崩れて危険だし、水場からも遠いので不便ではないのか、との質問を受けた。この質問を念頭に置いて現地調査を行うことで、この地域が(1) 衛生的な水の確保およびそれと関連した衛生に関する知識の欠如、(2) 建築に関する専門性の欠如とそれに伴う生計と住居の不安定という2つの課題を抱えていることが明らかになった。

主要な被災地であるパダンパリアマン県では、内陸部山地から沿岸部に向けて複数の川が流れ、それらの川に挟まれた尾根を道が通り、道に沿って集落が形成されている。毎年9月頃から12月頃までの雨季には降水量が多くなり、地崩れによって尾根を通る車道が寸断され、集落どうしを四輪車や二輪車でアクセスするのが困難になる。まるで大雨によって氾濫した川の流れが変化するかのように、大雨が降ると地崩れによって集落どうしを結ぶ道が閉ざされ、集落と集落を結ぶルートが変化する。また、ときには集落が地崩れにのまれることもある。

このように、水は豊富にあるが、豊富な水量を十分に管理できないため、人びとは水場から遠い尾根に住居を作らざるを得ない。このため、水が豊富な土地に住みながら、この地域の集落では水の確保が問題となる。どの家でもトタン屋根で受けた雨水を家の中の貯水槽に溜めて、それを炊事・洗濯・水浴び・トイレなどに利用している。雨水が十分に利用できる雨季以外は、生活用水を得るために谷まで降りて川に水を汲みに行かなければならない。

生活用水の問題は衛生の問題と直結している。雨季以外には雨水が十分でなく、衛生的な水を確保するという問題がある。各家庭では炊事、洗濯、水浴び、トイレなどがいずれも家の奥の貯水槽のそばにある狭い空間で行われており、少ない水を使いまわすこともある。今回の地震では、外見上は家屋に被害が少なく居住に問題ないように見えても、実際には家の貯水槽が壊れており、衛生的な水の確保に問題が生じた家庭が多かった。

#### 4. むすび——地域研究者と連携した人道支援事業のフォローアップ

人道支援と地域研究の連携にはどのような形が考えられるのか。1つは、初動段階あるいは事業実施中の初期段階における合同調査が考えられる。ここで地域研究者に期待できる役割は、第一に、情報の妥当性の判断である。現地では、常に地元政府や国際機関のように権威のある機関から情報が手に入るとは限らない。そうでない場合にどの情報にどれだけ信頼度があるかを判断することが求められる。特に現地語で発信されている情報を把握することは、国際的な人道支援の枠組みに当てはまらない地元のニーズを読み解く上で重要である。第二に、言葉で語られないニーズの把握である。ニーズは被災者や政府の担当官の口から語られるニーズ、あるいは「ほしいモノ」の形で語られるニーズが全てではない。現地での観察をもとに語られないニーズを掘り起こすことが重要である。地域研究者は、日頃の調査などの過程で、対面で行うインタビュー調査の結果を他の情報と照らし合わせて相対化する訓練を積んでいる。

地域研究が人道支援において積極的な役割を担いえると思われるもう1つの場面は事業評価である。数値目標への到達度をはかる「数えられるもの」ではなく、現地社会における意義を見出すことが可能である。また、支援事業の直接の実施対象だけでなく、支援事業を時間と空間の広がりの中において捉えることができる。これに加えて、地域研究者は一般に1つの地域に比較的長期にコミットする傾向が強いいため、地域研究者と連携することによって、人道支援団体が撤退した後も息の長いフォローアップが可能になる。

地域研究者が「半永久的」に特定地域で調査を行うのに対して、人道支援団体は



支援事業の評価という意味ではどの程度の期間にどの程度の頻度でフォローアップすべきなのか。結びにかえて、インドネシアの災害対応の事例をもとに試案を示したい。

災害対応を、緊急段階と復興段階の大きく2つの段階に分けて捉える。インドネシアでは、外国の人道支援団体が入るような規模の大きな災害では政府が緊急段階の期間を設定して、人道支援団体もほぼそれに沿った形で支援事業を展開する。ただし、人道支援団体は復興段階が終わるまで被災地に留まることは稀であり、事業予算や他の事業地との兼ね合いなどの理由で復興段階の途中で撤退する。したがって、一般に、人道支援団体が撤退した後も復興段階が続くことになる。

では、復興段階はどのくらいの期間続くと考えればよいのか。復興過程は地域の事情によって大きく左右されるために単純な計算で算出される性格のものではないし、そもそも明確な1つの時点をもって復興が終了したと言える性格のものではないが、そのことを理解した上で、人道支援団体が事業を計画する上での目安となる数字を出すという目的で、「復興段階は緊急段階の約12倍の期間である」という仮説を示したい。これは、2004年スマトラ沖地震・津波の事例で復興再建庁(BRR)が設立されるまでを緊急段階とし、復興再建庁が解散した時期を復興段階の終わりとしたときに、緊急段階は災害発生から約4ヵ月間、そして復興段階はそれに続く約4年間であることによる。もちろん、復興再建庁の設置と解散は行政上の節目であり、地域社会にとっての緊急段階や復興段階と一致するとは限らないが、現地調査などの結果をもとに、基本的にこの区切りで大きなずれはないと判断した。こうして得られた「復興段階は緊急段階の約12倍」という関係式は、2006年ジャワ島中部地震や2009年西スマトラ地震でもおおむね当てはまっている。

この関係式は数少ない事例(しかも一部は現在も復興過程が進行中のもの)をもとに得られた暫定的なものであり、今後の詳細な調査によって検証される必要がある。また、インドネシア以外の地域や地震以外の災害について当てはまるかどうかは検証されていない。このような限定はあるが、復興段階がかなり長く続くことは理解できるだろう。人道支援団体は事業地から撤退した時点で事業地への関心を断つのではなく、少なくともその後も相当期間続く復興段階の期間中はフォローアップを続けるべきだろう。また、人道支援事業の現地社会への影響を考える上では、復興段階の終了をもって終わりではなく、その後も引き続きフォローアップする必要があるが、これについては本稿で取り上げた災害の事例がいずれも復興段階からその後の段階へと移行中であるため、今後さらに調査を重ねた上で別の機会に提言したい。

## 参考文献

- 西芳実(2010)「裏切られる津波被災者像：災害は私たちに何を乗り越えさせるのか」林勲男編『自然災害と復興支援』明石書店, pp.383-402。
- 西芳実(2011)「災害からの復興と紛争からの復興」『地域研究』第11巻第2号(2011年3月刊行予定)。
- 西芳実・山本博之(2010)「流動性の高い社会における復興：2009年西スマトラ地震における日本の人道支援の事例から考える」『日本災害復興学会2010神戸大会論文集』pp.93-96。
- 西芳実・山本博之編(2010)『学術研究と人道支援—2009年西スマトラ地震で壊れたもの・つくられるもの』(東南アジア学会研究大会パネル報告書)京都大学地域研究統合情報センター。
- 山本博之(2008a)「アジアにおける自然災害と政治経済変動」『アジア政経学会ニュースレター』No.31, pp.11-12。
- 山本博之(2008b)「災害発生時の人道支援と地域研究の合同調査：2007年スマトラ島南部沖地震の事例」『地域研究コンソーシアム・ニュースレター』No.6, p.10。
- 山本博之(2010)「人道支援活動とコミュニティの形成」林勲男編『自然災害と復興支援』明石書店, pp.361-382。
- 山本博之編(2010)『支援の現場と研究をつなぐ—2009年西スマトラ地震におけるジェンダー、コミュニティ、情報』(東南アジア学会緊急研究集会報告書)大阪大学大学院人間科学研究科「共生人道支援研究班」。